

【社会现象与社会问题研究】

国际组织决策制度变革对国家主权的影响

常景龙

(厦门大学法学院, 福建 厦门 361005)

摘 要: 经济全球化要求国际组织决策制度效率化和民主化, 要求国际组织在决策时更多地采用多数表决制和投票权加权分配制度。国际组织内部采用多数表决制有利于多数派国家主权权威的生成, 且在实质上并不损害少数派国家的主权。投票权分配制度的普遍加权化有利于多数派国家实现其主权, 但并不违背国家主权平等原则。

关键词: 国际组织; 决策制度; 国家主权

中图分类号: C20

文献标识码: A

文章编号: 1003—0751(2007)03—0142—03

本文中的国际组织仅限于政府间国际组织和具有超国家性质的国际组织。就提供国际公共物品 (international public goods) 的功能¹而言, 经济性、政治性以及兼有此两种属性的国际组织之间并无质的差别^④, 因而本文所称国际组织不以上述性质进行区分。经济全球化属经济范畴, 国际组织决策制度与国家主权二者同属政治和法律范畴, 但三者之间具有内在联系。对经济全球化进程中的国际组织决策制度及其与国家主权的关系进行研究, 有利于创建和完善体现国际新秩序的国际组织程序法则, 有利于在新的国际环境中维护中国的国家主权。

一、经济全球化进程中国际组织决策制度的变革

国际组织的决策制度主要包括两方面内容: 一是投票权分配制度; 二是表决权集中制度。^④国际组织的投票权分配制度可以做以下划分: 直接分配与集团分配; 同权分配、加权分配与混合分配。国际组织的表决权集中制度包括四类: 全体一致表决制、多数表决制、协商一致表决制和少数表决制, 其中少数表决制是指以少于 1/2 的赞同票通过决议, 世界贸易组织争端解决机制中的消极协商一致即属此类。经济全球化对国际组织的决策制度具有重大影响。

(一) 经济全球化要求国际组织决策制度效率化

有时, 一些重要的国际组织面对全球重大问题也会久议不决, 主要原因是其决策制度缺乏效率。“全体一致是好的,

但其成本是高昂的, 最显而易见的捷径是降低同意的百分比, 即采用低于百分之百同意率的决策规则。此规则的确会降低决策成本 (decision-making costs)。”^{1/4} 为提高国际组织决策制度的效率, 有关专家建议国际组织在决策时对于紧急性议题尽可能采取简单多数表决制, 或表决权集中程度较低的多数表决制; 对于特别紧急的议题, 考虑采取少数表决制; 对于其他议题, 根据其重要程度决定采取何种集中程度的多数表决制。与《1947年关贸总协定》相比, 《成立世界贸易组织协议》增加了多数表决制的运用。根据欧洲委员会总秘书处的《欧洲委员会成员备忘录——〈尼斯条约〉概要》, “《尼斯条约》在某种程度上扩展了特定多数表决制的范围”, 使《欧洲共同体条约》的“二十七个条款中的全体一致表决制全部或部分地转变为特定多数表决制”^{1/2}。可以看出, 国际组织决策制度的效率化要求表决权集中制度的多数化, 也就是说, 国际组织在表决时要更多地采用多数表决制。

(二) 经济全球化要求国际组织决策制度民主化

民主与市场经济如胶似漆, 现代通讯技术的发展使民主化的呼声与经济全球化相伴而高涨。平等是民主的精髓, 既包括形式上的平等, 又包括实质上的平等。“实质平等是指每个人的幸福和利益必须得到平等考虑, 这就是著名的利益平等考虑原则 (Principle of Equal Consideration of Interests)。”^{3/4} 国家在法律地位上是平等的, 这就要求国际组织投票权分配采取同权分配制度; 但是, “各个国家按照它们的性

收稿日期: 2006—12—04

作者简介: 常景龙, 男, 厦门大学法学院博士研究生, 河南科技大学文法学院讲师。

质在权力、领土等方面肯定是不平等的”^⑧，各国在人口、资源、经济发展程度、能力、贡献等方面也是不平等的，各个国家的利益必然存在差别，这就要求国际组织投票权分配在一定程度上采取加权分配制度。在国际组织的实践中，欧洲共同体、国际金融组织以及国际商品协定组织广泛采用此种投票权分配制度。但国际组织投票权分配在一定程度上采取加权分配制度只是国际组织决策制度民主化的必要条件，如果加权的依据和程度缺乏科学性与合理性，则会使决策的结果与民主背道而驰。国际组织在采用投票权加权分配制度时，加权的根据和程度必须考虑国际组织成员的人口数量。^⑨在这方面，欧盟的做法值得借鉴。欧盟理事会投票权加权分配的根据首先是各成员国的人口数量^⑩，欧盟议会的议员席位分配采用“综合比例原则”。

二、表决权集中制度多数化对国家主权的影响

克拉斯纳 (Stephen D. Krasner) 认为，“经济全球化和国际规则最重大的影响是，它们会改变国家统治的范围，但不会产生组织政治生活的全新方式”，“主权国家即将消亡的判断是极其错误的。如当前一些观察家就认为，主权从来没有像今天这样充满活力过”^⑪。经济全球化要求国际组织决策制度效率化，决策制度效率化要求国际组织更多地采用多数表决制。在国际组织中，主权国家是否同意采用此种表决制取决于其主权受到的影响。在多数表决制中，表决权的集中程度与少数派的受保护程度成正比，因此，针对一项具体的待决事项，居于少数派的国家主权和居于多数派的国家主权所受到的影响是不同的。

(一)多数表决制有利于多数派国家主权威威的生成

对居于多数派的国家而言，采用多数表决制通过一项决议是其行使主权的成果，对其是有利的；而对居于少数派的国家而言，其虽然参与了通过这项决议的过程，但从眼前利益考虑，这样的结果有损其主权。当根据多数派国家的主张做出错误的决策而侵犯了少数派国家的权利和正当利益时，就造成了多数的专制。根据托克维尔 (Charles Alexis de Tocqueville) 的民主理论，当多数的统治具有不受限制的绝对权威的时候，民主可能演变为多数的专制。^⑫但是，“多数本身并不是无限权威”^⑬，在国际社会，多数派要受理性、国际法、决策的可执行性以及国家实力的限制，居于多数派的国家不可能是无限权威。居于多数派的国家与居于少数派的国家相比存在着“集体行动的困境”，做出不理性的决策的概率几乎等于零。事实上，国际组织内部的民主政治几乎不存在多数专制的可能性。相反，当下之国际社会在某些重大国际关系领域中，少数霸权国家大行其道，多数统治的民主还远未建立，个别强国以多数专制为借口否定多数表决制。亨廷顿 (Samuel P. Huntington) 认为，“必须先存在权威，而后才谈得上限制权威”^⑭。在国际社会，居于多数派的国家并非无限权威，当前缺乏的是多数国家的权威和多数人的权威。

(二)多数表决制无损少数派国家的主权

国际组织内部采用多数表决制其实并不有损少数派国家的主权。首先，表决权集中制度的多数化并非要对所有的待决议题采用多数表决制，只是要更多地采用此种表决权集中制，它与其他表决制是兼容的。其次，多数表决制的决策是有限度的。在国际社会，多数表决制的边界是少数派国家的国际法权利和正当利益。最后，从长远利益出发，从实质上来看，采用多数表决制通过一项决议对居于少数派国家的主权同样有利，因为一个有效率的决策是有益于整个国际社会的秩序和正义的。英国经济学家希克斯 (Hicks) 认为，只要资源配置的改变提高了效率，那么，在经过足够长的时间以后，受损者都会自然而然地从改变后的状况中获益，从而得到补偿。为避免多数表决制有损害少数派国家的主权之嫌，可以在投票权集团分配的基础上采用多数表决制。^⑮

三、投票权分配制度普遍加权化对国家主权的影响

(一)投票权分配制度的普遍加权化有利于多数派国家的主权

投票权分配制度的普遍加权化影响国际组织的表决权集中制度，进而影响国家主权。投票权的加权分配为多数表决制的采用扩大了空间，使以一国一票为前提的全体一致表决制所做出的决策相对减少。全体一致表决制避免不经一国的同意而为其创设权利和义务，符合国家主权平等原则所派生的主权豁免原则，有利于少数派国家的主权，但其可能造成的少数甚至一票否决的结果违反民主，有损多数派国家的主权。与全体一致表决制相比，投票权分配制度的普遍加权化有利于多数派国家的主权，但其并不排斥有利于所有成员国主权的纯粹的协商一致表决制。

(二)投票权分配制度的普遍加权化与国家主权平等原则相一致

国家主权的绝对平等要求国际组织采取一国一票的投票权分配制度，国家主权的比例平等要求国际组织采取加权的投票权分配制度。^⑯投票权分配制度的普遍加权化并不排斥投票权的同权分配，包括一国一票在内的所有方式的国际组织成员同权分配的投票权分配制度都是符合国家主权绝对平等原则的，而国际组织内实行集团同权分配投票权的结果往往是不符合国家主权绝对平等原则的。国际组织采取加权的投票权分配制度在理论上是可以达到国家主权的比例平等目标的，但在现实中只有经过精心的制度设计、充分的调查和精确的计算才能接近这一目标。

(三)投票权加权分配的具体制度安排对国家主权有重要影响

投票权加重的根据、加重的程度、加权分配票数与同权分配票数的比例等因素在不同程度上影响着国际组织成员的国家主权。投票权加重根据的确定是投票权加权分配制度建立和价值实现的决定性因素，这一根据必须具备普遍

性、可评估性、全局利益性、成员差异性、普遍认同性和现实影响力。具有优势投票权加重根据的国家,在该优势因素成为其所在国际组织投票权加重根据的情况下,从绝对平等的角度考察,相对于其他国家而言,其主权和利益有被放大的效应;相反,对在投票权加重根据方面处于劣势的国家而言,其主权和利益有被压制的效应。投票权加重的程度、加权分配票数与同权分配票数的比例对国际组织成员的国家主权有类似的影响。当然,在国际组织采取综合加权根据的情况下和针对不同待决议题采取不国加权根据的情况下,国际组织成员国的主权将会受到更加复杂的影响。

需要特别指出的是,国际开发协会投票权加权分配制度的变迁在一定意义上体现了国家主权的绝对平等、比例平等及动态平等,有利于国际社会民主的实现。¹⁶ 根据《国际开发协会协定》第六条第三款的规定,每一创始会员国应享有500票,另按其首次认缴额每5000美元(1960年1月1日美元)增加一票。国际开发协会“第三次补充资金时的认缴股款按每认缴80美元(1960年美元)增加一票认缴股款投票权,第四、第五、第六次则按每认缴25美元(时值美元)增加一票认缴股款投票权”¹⁷,“为了避免小的会员国(主要是发展中国家)所占投票权比例逐渐变小,另给予每个会员国额外的会员国基本票。每个会员国的基本票总数维持在认缴股款票总数的0.25%。其结果,可以分配给每一个国家的会员国基本票由原来的500票增加到现在的9900票”¹⁸,“经第十二次补充资金(IDA12),各成员国的基本投票权已提高为27100票”¹⁹。

(四)国际组织成员的人口数量应作为投票权分配的加重根据

国际社会民主要求国家主权,即主权在国;国内社会民主要求人民主权,即主权在民,人民被普遍认为是国家的第一基本要素。1933年的《蒙得维的亚公约》(Montevideo Convention of 1933)将定居的人民(permanent population)规定为构成国家的第一个条件(qualification)²⁰,将人口数量作为国际组织投票权和席位加重分配的根据,该规定是对人民主权和国家主权的尊重。2004年11月1日以前,在欧洲委员会中,“五个较大的国家(法国、意大利、德国、西班牙和英国)各有两名委员,而较小的国家各有一名委员”,欧盟理事会的“大多数事项以较大的国家比较小的国家拥有较多投票权的‘特定多数’决定”²¹,欧洲议会由“每一成员国选举(每隔五年)大体上与其国民数量成比例的一定人数的议员”²²组成。对于欧盟理事会,“《尼斯条约》增加了五个较大成员在特定多数表决制(QMV)中的相对权重”²³。在分配欧洲议会议员议席的时候,《尼斯条约》更多地考虑到了单个成员国的人口数量。²⁴ 欧洲委员会的委员和欧洲议会的议员并不代表其所属国行使权利,却被以人口多少为标准分配给各成员国,充分说明人口数量作为国际组织投票权和席位加重分

配的根据对国家主权具有重大意义。

¹ Joel P. Trachtman, “The Theory of the Firm and the Theory of the International Economic Organization: Toward Comparative Institutional Analysis”, *Journal of International Law & Business* Winter 1996 / Spring 1997 pp 490 ④政府间国际经济组织不宜类比为股份公司,二者价值目标不同、性质不同,后者的基本功能是提供私人物品。^⑤朱建民:《国际组织新论》,正中书局,1986年,第291页。^⑥David Reisman *The Political Economy of James Buchanan*, Houndmills: The Macmillan Press Ltd 1990 pp 32 ⑦ Secretary-General of Commission of the European Communities, Memorandum to the Members of the Commission Summary of the Treaty of Nice Brussels January 18 2001 SEC(2001) 99 p 9. ⑧ Benn, Stanley iv., “Egalitarianism and the Equal Consideration of Interests”, In J. R. Pennock and J. W. Chapman eds *Equality (Norms)* ⑨, New York: Atherton Press 1967 pp 61-78. From Robert A. Dahl *Democracy and Its Critics* New Haven: Yale University Press 1989 pp 85 ⑩[英]詹宁斯·瓦茨:《奥本海国际法(第1卷)》,王铁崖等译,中国大百科全书出版社,1995年,第275页。^⑪在1947年11月召开的联合国贸易与就业会议上,以金问泗为首席代表的中国代表团提出“人口应与贸易额同定为当选标准”的主张,获得各国代表团的支持。参见刘相平:《中国关贸总协定创始缔约国地位之考论》,《史学月刊》2002年第1期,第49页。^⑫14 陈安:《国际经济法学(第2版)》,北京大学出版社,2001年,第46Q 459-460页。^⑬Stephen D. Krasner “Sovereignty”, *Foreign Policy* Jan/Feb 2001, pp 20. ⑭陈炳辉:《民主与多数的专制——解读托克维尔的民主理论》,《厦门大学学报》2004年第2期,第32页。^⑮[法]托克维尔:《论美国的民主(上卷)》,董果良译,商务印书馆,1988年,第461页。^⑯[美]塞缪尔·亨廷顿:《变动社会的政治秩序》,张岱云等译,时报文化出版企业有限公司,1994年,第9页。^⑰[美]里普逊:《民主新论》登云译,新知出版社,1972年,第203-207页。^⑱国际复兴开发银行执行董事是当然的国际开发协会的执行董事,国际开发协会的执行董事不由会员国的投票权多少决定,这使会员国的投票权显得不那么重要,但国际开发协会投票权加权分配制度的精心设计对于充分承认所有会员国的地位有重要意义。^⑲18 Norman Hicks等:《IDA国际开发协会回顾:国际开发协会的第一个二十年》,国际复兴开发银行,1982年,第7、7页。^⑳陈安:《国际经济法学(第3版)》,北京大学出版社,2004年,第551页。^㉑J. G. Starke Q. C., *An Introduction to International Law*, London: Butterworths 1977, pp 107. ㉒Richard Owen, *Essential European Community Law*, 3rd ed., Wuhan: Wuhan University press 2004 pp 62-67. ㉓John Peterson and Elizabeth Bomberg *Decision-Making in the European Union*, Houndmills: Macmillan Press Ltd 1999 pp 33 ㉔Peter Katz “The Treaty of Nice and European Union Enlargement: The Political, Economic and Social Consequences of Ratifying the Treaty of Nice”, *Journal of International Economic Law*, Spring 2003 pp 249. ㉕[德]马迪亚特·赫蒂根:《欧洲法(第5版)》,张恩民译,法律出版社,2003年,第49-50页。

责任编辑:邓林